

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 26. Juni 2019

### **616. Bundesgesetz über den unterirdischen Gütertransport, Vernehmlassung**

Mit Schreiben vom 3. April 2019 hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) das Vernehmlassungsverfahren zum Bundesgesetz über den unterirdischen Gütertransport eröffnet.

#### **Ausgangslage**

Anlass für die Erarbeitung dieses neuen Bundesgesetzes bildet das unter dem Namen «Cargo sous terrain» (CST) geplante Vorhaben einer privaten Trägerschaft. Dieses sieht einen dreispurigen Tunnel vor, der das ganze Jahr über und rund um die Uhr in Betrieb ist. An den Zugangspunkten können Güter auf Paletten und in Behältern vollautomatisch über Schächte mit Liften ins System eingespiesen und diesem entnommen werden. Verstopfte Zufahrtsstrassen sollen damit entlastet oder in Zukunft weniger belastet und die Logistik so organisiert werden, dass der Flächenbedarf dafür insgesamt sinkt.

CST plant einen stufenweisen Ausbau des Systems. Die erste Teilstrecke, die 2030 in Betrieb genommen werden und rund 3,4 Mrd. Franken kosten soll, führt von Härkingen/Niederbipp bis in den Raum Zürich. Der Kanton Zürich ist daher bereits von der ersten Etappe des Vorhabens berührt. Das Vorhaben weist zudem erhebliche räumliche Auswirkungen auf und erfordert daher eine sorgfältige räumliche Abstimmung der geplanten Anlagen.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an [finanzierung@bav.admin.ch](mailto:finanzierung@bav.admin.ch)):

Mit Schreiben vom 3. April 2019 haben Sie uns zur Vernehmlassung zum Bundesgesetz über den unterirdischen Gütertransport eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

### **Allgemeine Einschätzung**

Die Initiative der privaten Trägerschaft, einen neuen Verkehrsträger zur Aufnahme eines Teils des Güterverkehrs zu schaffen, begrüssen wir grundsätzlich. Der Ansatz, in der dritten Dimension ohne zusätzlichen Flächenverbrauch, Güter direkt in urbane Räume und damit in die Nähe der Endverbraucherinnen und Endverbraucher zu transportieren, erscheint uns richtig und zukunftsweisend. Aufgrund der erheblichen räumlichen Auswirkungen des vorgeschlagenen Systems, insbesondere im Umfeld der Zugangspunkte, und der wechselseitigen Abhängigkeiten mit den bestehenden Verkehrssystemen von Schiene und Strasse ist jedoch eine sorgfältige Einbettung in die bestehenden räumlichen Strukturen unabdingbar.

Sodann ist zu berücksichtigen, dass dieses neue Verkehrsmittel für gewisse Transportgüter wie z. B. Aushubtransporte wenig geeignet ist. Auch ist der Kanton Zürich bestrebt, längere Transportdistanzen für Aushub zu vermeiden. Für grössere Aushubmengen erachten wir heute wie auch zukünftig den Transport per Bahn als wesensgerecht.

Die von der Trägerschaft vorgesehenen Zugangspunkte (sogenannte Hubs) liegen in verschiedenen Kantonen und sind daher über ein einheitliches Plangenehmigungsverfahren auf Bundesebene zu beurteilen. Das im Entwurf vorliegende Bundesgesetz bildet die dazu notwendige gesetzliche Grundlage. Die zwingend erforderliche räumliche Abstimmung der Standorte ist zudem über einen entsprechenden Sachplan des Bundes sowie über detaillierte Standortfestlegungen in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Kantonen sicherzustellen.

### **Anforderungen an die weitere Planung**

Es liegt ein erster Entwurf des Sachplans unterirdischer Gütertransport (SUG) vor. Noch fehlen aber die von der privaten Trägerschaft zu erstellenden Planungsgrundlagen, die für eine Beurteilung der Standorte unabdingbar sind. Dabei ist u. a. folgenden Anforderungen Rechnung zu tragen:

- Das System muss offen sein und allen Kundinnen und Kunden einen diskriminierungsfreien Zugang gewähren, wobei noch zu präzisieren ist, was darunter zu verstehen ist.
- Die geplanten Anlagen sind über ein einheitliches Plangenehmigungsverfahren auf Bundesebene zu beurteilen.
- Die Zugangspunkte sollen wenn immer möglich in bereits bestehenden Industrie- und Logistikgebieten angeordnet werden.
- Die für die Standortfestlegung der Zugangspunkte erforderlichen planerischen Grundlagen erarbeiten sind durch das Unternehmen CST vorzunehmen und in Zusammenarbeit mit den zuständigen kantonalen und kommunalen Fachstellen zu verifizieren.

- Für die Standorte der Zugangspunkte sind mehrere Varianten zu erarbeiten, sodass eine echte Auswahl möglich ist. Die definitive Standortwahl ist nach fachlichen Kriterien vorzunehmen; die verworfenen Standorte sowie das Verfahren der Standortwahl insgesamt sind nachvollziehbar zu dokumentieren.
- Der unterirdische Transporttunnel und die nachgelagerte Feinverteilung sind eng miteinander verknüpft und müssen ganzheitlich betrachtet werden. Deshalb ist die rasche Erarbeitung eines umfassenden und auf das Betriebskonzept des Tunnels abgestimmtes City-Logistikkonzeptes unerlässlich. Dabei sind die verkehrlichen Auswirkungen an den Hub-Standorten aufzuzeigen.

### **Fragenkatalog**

Zu den im Fragenkatalog aufgeworfenen Punkten nehmen wir wie folgt Stellung:

*1. Sehen Sie einen Bedarf für den unterirdischen Gütertransport gemäss dem Konzept von Cargo sous terrain (CST) in der Schweiz?*

Mit dem stetigen Bevölkerungswachstum nimmt der Verkehr sowohl im Personen- als auch im Gütertransport laufend zu. Der haushälterische Umgang mit Boden und die durch die Raumplanung geforderte innere Verdichtung führen dazu, dass die Verkehrsfläche gesamthaft kaum mehr wachsen kann und effizienter genutzt werden muss. Um die Entsorgung und die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern vor allem im urbanen Raum langfristig sicherzustellen, stellt das Ausweichen in die dritte Dimension nach oben oder unter den Boden einen denkbaren Weg dar. Aus dieser Sicht könnte ein System für den unterirdischen Gütertransport längerfristig eine sinnvolle Lösung darstellen. Allerdings muss eine derartige Tunnellösung zwingend mit einer effizienten und nachhaltigen Feinverteilung (City-Logistik) kombiniert werden. Die Konzeption einer solchen geht aus den Vernehmlassungsunterlagen nicht schlüssig hervor. Es ist zudem zu beachten, dass sich das Transportsystem nicht für alle Transportgüter eignet und daher das bestehende System Bahn/Strasse nur ergänzen kann.

*2. Begrüssen Sie, dass der Bund solch eine unterirdische Gütertransportanlage durch ein Plangenehmigungsverfahren unterstützt und somit weitere kantonale Konzessionen, Bewilligungen und Pläne nicht mehr erforderlich sind?*

Grundsätzlich begrüssen wir, dass für ein derartiges nationales Bauvorhaben ein einheitliches und koordiniertes Verfahren angestrebt wird. Allerdings muss das Projekt sorgfältig mit der kantonalen Raumplanung abgestimmt werden, weshalb ein frühzeitiger Einbezug der Kantone bei der Suche und Festlegung von geeigneten Hub-Standorten unerlässlich ist.

3. *Sind Sie mit den Zielsetzungen der Vorlage (Plangenehmigungsverfahren, Sachplan, keine finanziellen Mittel vom Bund und bestehender rechtlicher Rahmen nutzen) einverstanden (Kap. 4.1.1)?*

Grundsätzlich sind wir mit den Zielsetzungen einverstanden, wenn die wichtige Abstimmung zwischen den Kantonen gewährleistet ist und an die bewährten Verfahren für Sach- und Raumplanung angeknüpft wird.

4. *Begrüssen Sie die vorgeschlagene Lösung (Kap. 4.1)? Im Speziellen:*

a. *Sind Sie einverstanden mit einem allgemeingültigen Gesetz?*

Es erscheint uns äusserst wichtig, dass dieses Gesetz nicht auf ein spezifisches Unternehmen ausgerichtet ist, sondern dass es auch für systemkompatible Erweiterungen anderer Unternehmen geöffnet ist. Wichtig ist der Grundsatz des diskriminierungsfreien Zugangs zu allen angebotenen Dienstleistungen und die Vermeidung von Doppelspurigkeiten, wobei der Begriff «diskriminierungsfrei» und dessen Umsetzung noch genauer zu definieren sind.

b. *Sind Sie damit einverstanden, dass der Bund im Rahmen des Sachplanverfahrens Planungsräume vorgibt, die konkrete Festlegung der Anlagen sowie der unterirdischen Linienführung jedoch Aufgabe der Kantone ist?*

Besonders für die Suche und Festlegung geeigneter Hub-Standorte müssen die betroffenen Kantone frühzeitig in den Prozess eingebunden werden.

c. *Sind Sie einverstanden, dass der Bund im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens nur die unterirdische Gütertransportanlage und den damit angeschlossenen Zugang genehmigt und die restlichen Kompetenzen (etwa die Verkehrserschliessung) in der Verantwortung der Kantone/Gemeinden verbleibt?*

Dies erachten wir als zwingende Notwendigkeit.

d. *Sehen Sie es als notwendig an, dass die Genehmigungsbehörde allfällige Sicherheiten verlangen kann für einen Rückbau?*

Ein rein privat finanziertes Projekt dieser Grössenordnung birgt grosse langfristige unternehmerische Risiken, die bei einem Fehlschlag keine finanziellen Folgen für die Allgemeinheit haben dürfen. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob die Sicherheiten zur Finanzierung eines allfälligen Rückbaus nicht so hoch sein müssen, dass sie sich derart negativ auf die Wirtschaftlichkeit auswirken, dass das Vorhaben bereits im Rahmen der Projektierung aufgegeben werden muss. Allenfalls kann auch der Nachweis für eine sinnvolle und nachhaltige Umnutzung der Anlagen genügen.

5. *Haben Sie weitere Bemerkungen zur Vernehmlassungsvorlage?*

a. *Haben Sie zu weiteren Inhalten der Vorlage Bemerkungen?*

Für den Kanton Zürich ist die Standortfestlegung insbesondere wegen der grossen Auswirkungen auf das umliegende Verkehrsnetz im urbanen Raum von grösster Bedeutung. Es ist daher ein entsprechender Machbarkeitsnachweis im Rahmen eines Verkehrsgutachtens für jeden einzelnen Standort zu verlangen.

Unter Ziff. 6.6 werden zwar die Auswirkungen auf archäologische Fundstätten und Denkmalschutzobjekte aufgegriffen. Wichtig erscheint uns – nicht zuletzt aus entsprechenden Erfahrungen mit der SBB AG –, dass die Kosten für allfällige Schutzmassnahmen (Erhaltungsmassnahmen oder archäologische Rettungsgrabungen) der CST überbunden werden.

b. *Gibt es Themen, die Ihrer Ansicht nach zu wenig berücksichtigt wurden?*

Das Thema City-Logistik mit allfälligen Auswirkungen der Hubs auf das übergeordnete Verkehrsnetz sowie allfälligen Regelungen zur wichtigen Sendungsbündelung im urbanen Raum wurde zu wenig berücksichtigt. Derzeit fehlen konkrete und wirksame Ansätze.

Soweit es um Gebäude im Sinne der kantonalen Gebäudeversicherungsgesetze geht, sollten diese den Vorschriften der Kantone und Gemeinden über die Versicherungspflicht unterstehen, dies im Unterschied zur SBB AG und dem für sie geltenden Art. 21 des Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen vom 20. März 1998 (SR 742.31). Cargo sous terrain ist ein von der Wirtschaft getragenes und selbstfinanziertes Projekt. Die Unterstellung unter die Versicherungspflicht ist als logische Konsequenz zu betrachten. Als Folge davon würden auch die Vorschriften sowohl bezüglich des Brandschutzes als auch der Elementarschadenprävention gelten.

Ein weiterer Punkt betrifft die Zuständigkeit der Wehrdienste. Die Kantone sind für den Einsatz der Wehrdienste sowohl in oberirdischen als auch in unterirdischen Anlagen zuständig. Sie treffen die den Risiken angepassten Vorbereitungen bezüglich Personal, Ausbildung, Material und Ausrüstung. Die Kantone haben die Wehrdienste zu finanzieren. Sie sind aber nicht verpflichtet, übermässige Gefahrenvorsorge zu betreiben. Die Eisenbahngesetzgebung sieht deshalb vor, dass Bahninfrastrukturbetreiber Vorhalteleistungen von Wehrdiensten für Einsätze auf Eisenbahnanlagen erbringen und sich an den Vorhaltekosten der Wehrdienste beteiligen. Eine entsprechende Verpflichtung der Betreiber von Cargo sous terrain zu Vorhalteleistungen und Beteiligung an den Vorhaltekosten der Wehrdienste für Einsätze in den dem unterirdischen Transport dienenden Anlagen sollte auch in das Bundesgesetz über den unterirdischen Gütertransport aufgenommen werden.

Sowohl bezüglich Gebäudeversicherung als auch bezüglich Wehrdienste sind geeignete Lösungen zu finden, die dem Netzcharakter der Anlage und damit dem Umstand, dass die Anlage mehrere Zuständigkeitsbereiche durchfährt, Rechnung tragen.

Schliesslich ist aufzuzeigen, welche finanziellen und personellen Folgen der Vorlage für die Kantone entstehen.

Abschliessend geht man davon aus, dass nach einer Überarbeitung des Gesetzesentwurfs im Sinne der vorstehenden Ausführungen das Gesetz rasch der parlamentarischen Beratung zugeführt werden kann, damit die laufenden Planungsarbeiten für eine zukunftssträchtige Lösung nicht blockiert werden.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion, die Baudirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:

**Kathrin Arioli**